

*Мр Гордана Дракић, асистент
Правног факултета у Новом Саду*

ОРГАНИ СПРОВОЂЕЊА АГРАРНЕ РЕФОРМЕ У КРАЉЕВИНИ СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА

***Сажетак:** У раду је приказан систем органа за организацију и спровођење аграрне реформе у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца. Аутор излаже процес формирања аграрне администрације и наводи правне прописе који су били основ за њено функционисање. Указује се, такође, на разлоге који су утицали да се јави иницијатива за ликвидацију постојеће аграрне администрације и на састав и делокруг аграрних органа које је потом требало формирати.*

***Кључне речи:** аграрна реформа, аграрна администрација, органи за спровођење аграрне реформе, Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца.*

Аграрна реформа у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца представљала је крупно социјално, политичко и национално питање. Бројни разлози су утицали на то да државне власти непосредно након стварања заједничке државе Срба, Хрвата и Словенаца приступе решавању проблема аграрне реформе. Један од разлога свакако је било револуционарно расположење на селу али и фактичка сложеност аграрних односа и поседовне структуре земљишта на територијама на којима су живели југословенски народи пре свог уједињења 1. децембра 1918. године.

Решавање сложеног питања аграрне реформе и њено спровођење у пракси подразумевало је постојање одговарајуће администрације која би те послове обављала. У даљем тексту приказаћемо органе који су били надлежни за организовање и спровођење аграрне реформе у Краљевини

Срба, Хрвата и Словенаца. Оцена ефикасности њиховог рада и излагање резултата које су остварили превазилазе оквире овог рада и захтевају дубљу научну анализу.

На основу *Претходних одредаба за припрему аграрне реформе* које су ступиле на снагу 27. фебруара 1919. године почело је Министарство за социјалну политику да спроводи аграрну реформу.¹ Наиме, у § 20. Претходних одредаба било је предвиђено да ће се за спровођење аграрне реформе основати нарочити „Државни уред за аграрну реформу“ који ће бити под надзором министра за социјалну политику. У делокруг рада Уреда, поред аграрне реформе, спадали су, како је било прописано, и послови унутрашње колонизације, репатријације исељеника из Америке и других земаља и уопште пресељење Срба, Хрвата и Словенаца који су живели у другим државама. О саставу и делокругу Уреда требало је да се донесе посебна уредба. Стављањем Државног уреда за аграрну реформу под надзор Министарства за социјалну политику формално је потврђено да је аграрна реформа била државна мера која је имала социјални и политички карактер.

Иако Државни уред за аграрну реформу није био формиран, Одељење за аграрну реформу Министарства за социјалну политику је отпочело са поделом великих поседа у сврхе аграрне реформе одмах након објављивања *Претходних одредаба за припрему аграрне реформе*. Међутим, у том тренутку Министарство за социјалну политику и његово Одељење за аграрну реформу нису имали унапред припремљен план по ком би се поступало, а ни довољан број чиновника који би тај посао обављали.²

Доношење *Претходних одредаба* и почетак спровођења аграрне реформе била су питања која су изазвала неслагања између посланика односно политичких странака у Привременом народном представништву. Уследиле су оставке појединих министара, међу којима и министра за социјалну политику.³

С обзиром на то да је питање организовања и спровођења аграрне реформе било веома комплексно убрзо се указала потреба формирања посебног министарства које би се бавило искључиво наведеним питањима.

¹ *Службене Новине Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца* бр. 11 од 27. фебруара 1919. године.

² С. Стојановић, *Шест година наше аграрне реформе*, Југославенска њива, Загреб 1925, 9, 284.

³ У литератури постоје различита мишљења о разлозима оставке министра за социјалну политику. Видети: Н. Енгелсфелд, *Привремено народно представништво Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца и његово нормативно дјеловање*, докторска дисертација, Загреб 1985, 239. и Т. Миленковић, *Став Радикалне странке према аграрној реформи (1918-1929. године)*, Историја XX века, Београд 1970, XI, 20.

Влада је, дакле, напустила идеју о формирању посебног уреда који би се бавио аграрном реформом и почетком априла 1919. године постављен је министар за аграрну реформу.⁴

Влада је, потом, 10. априла 1919. године донела *Наредбу о деломичном извођењу Претходних Одредаба Министарског Савета за припрему аграрне реформе од 25. фебруара 1919. године* којом је министар за аграрну реформу добио овлашћење, да до дефинитивног спровођења деобе великих поседа, а ради омогућавања ратарске производње у истој години, преузме у своју управу површине земљишта назначене у § 2. *Наредбе*, те да их привремено, на годину дана, изда у закуп лицима наведеним у § 9 *Претходних одредаба за припрему аграрне реформе*.⁵

Министар за аграрну реформу био је, на основу *Наредбе*, овлашћен да именује потребан број органа односно повереника за аграрну реформу из реда „судске или ине правничке струке“, да њима придружи економске вештаке ради састављања потребних стручних налаза и мишљења, као и „мернике“ који би вршили премеравање земљишних површина које су објекат аграрне реформе.⁶

Повереници за аграрну реформу су, на територијама за које су били надлежни, одлучивали о додељивању земље у привремени закуп. Своје одлуке је требало да донесу на основу правила садржаних у *Наредби* од 10. априла 1919. године, инструкција добијених од министра за аграрну реформу и писменог налаза економског вештака.

Повереници за аграрну реформу су били дужни да током свог рада усмено упозоравају закупце да им се земља додељује у привремени закуп и то су морали да назначе и у писменом решењу о додељивању земље. Дакле, влада је у своме акту изричито нагласила да се земља аграрним субјектима додељује у државину, а не у својину као што је планирано да ће бити код дефинитивне деобе земљишта која је требало да уследи у будућности. При том је поновљена одредба из *Претходних одредаба за при-*

⁴ Образовање Министарства за аграрну реформу уследило је, међутим, касније о чему ће бити речи у даљем тексту.

⁵ Текст *Наредбе о деломичном извођењу Претходних Одредаба Министарског Савета за припрему аграрне реформе од 25. фебруара 1919. године* у збирци *Аграрна реформа уредбе, наредбе и расписи издање Министарства за аграрну реформу Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца у Београду, Загреб 1920, 18-22*. У даљем тексту АР-І. Лица којима је требало издати земљу у једногодишњи закуп била су држављани Краљевства СХС који су се бавили обрађивањем земље, а земље нису уопште имали или су је имали недовољно. „Довољно“ земље је према тексту Претходних одредаба било онолико колико је појединац са члановима своје породице могао самостално обрађивати.

⁶ § 5. *Наредбе о деломичном извођењу Претходних Одредаба Министарског Савета за припрему аграрне реформе од 25. фебруара 1919. године*.

прему аграрне реформе да ће од стицања својине над земљом бити искључени сви који би земљу без дозволе државних власти сами отимали. У *Наредби* је, међутим, додато и то да ће без могућности да стекну својину над земљом, која им је додељена у закуп, остати и они који је буду немарно обрађивали.

За вршење надзора над радом повереника за аграрну реформу, надлежни министар је, сходно *Наредби*, именовao за већа подручја (једну или више жупанија, односно округа) главне поверенике. Они су били одговорни за организацију и извођење читавог посла додељивања земље у привремени закуп аграрним интересентима.

Против решења повереника могао је незадовољни аграрни интересент да поднесе жалбу министру за аграрну реформу. Жалбе на првостепена решења упућивале су се министру преко главних повереника.

Истог дана, 10. априла 1919. године била је објављена још једна наредба која се тичала организације посла спровођења аграрне реформе. Министар за аграрну реформу је донео *Наредбу о избору аграрних заступстава*, у чијем је првом параграфу било прописано да ће се на подручју Хрватске и Славоније основати општинска, котарска и жупанијска заступства-одбори који ће бити саветодавни органи приликом примене *Претходних одредаба*.⁷ Овом Наредбом су држављани Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца подељени у пет категорија у зависности од тога да ли су и колико земље имали и да ли су је обрађивали сами са својом породицом или уз помоћ најамних радника. На основу ове категоризације требало је за сваку општину сачинити спискове који би потом служили као основ сваком даљем раду у спровођењу аграрне реформе. Аграрни одбори су, као свој први задатак, имали да испитају тачност података унетих у поменуте спискове.

На основу *Наредбе о избору аграрних заступстава* убрзо су изабрани аграрни одбори у Срему, а нешто касније на подручју Бачке и Баната. Оперативни орган за све послове у вези са извођењем аграрне реформе на подручју Хрватске и Славоније било је Повјереништво за народно господарство, а у Словенији посебни одсек за аграрну реформу. У Далмацији, Македонији, Црној Гори и на подручју Косова и Метохије у прво време нису били оформљени посебни органи за аграрну реформу, па су све послове обављале управне власти.⁸ Наведени помоћни извршни органи за послове извођења аграрне реформе створени током 1919. године су, како

⁷ *Наредба Министра за аграрну реформу о избору аграрних заступстава*, издана на основу *предходних одредаба за припрему аграрне реформе од 25. фебруара 1919*, AP- I, 97-102.

⁸ М. Ерић, *Аграрна реформа у Југославији 1918-1941 год*, Сарајево 1958, 302.

се може закључити из текста *Наредбе*, имали привремени карактер. У складу са тим ускоро је уследила реорганизација апарата за извођење аграрне реформе.

Сложеност аграрних односа, обимност посла и потреба да се све радње координирају од стране једног централног органа довели су до формирања Министарства за аграрну реформу. *Уредба о устројству Министарства за аграрну реформу*, донета 12. фебруара 1920. године, утврђивала је надлежност, задатке и организацију тог министарства.⁹

Задатак Министарства за аграрну реформу био је, најпре, да израђује законске предлоге, уредбе и наредбе о аграрној реформи и да их преко својих органа примењује односно поступа по њима. Даље, Министарство је требало да организује и води послове поделе земље, колонизације, репатријације, преузимања великих пољопривредних и шумских посела у државне руке као и послове разрешења и уређења кметских, колонатских и сличних односа.

Министарство је у свом саставу имало два одељења: опште и аграрно. Одељења су се, даље, делила на одсеке и пододсеке.¹⁰ Уредбом је, даље, било предвиђено да се у појединим областима Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца образују аграрне дирекције ради бржег и ефикаснијег обављања послова као и због разноликости аграрних односа у држави. У Уредби је било прописано да аграрне дирекције имају седишта у Загребу, Љубљани, Сплиту, Сарајеву, Цетињу, Новом Саду и Скопљу. Као нижи извршни органи наведених дирекција требало је да се оснују окружни (жупанијски) аграрни уреди и среске (котарске) аграрне комисије и да се поставе аграрни повереници.

Током 1920. године су конституисане аграрне дирекције у Загребу, Новом Саду, Љубљани и Сарајеву, док су у Скопљу, Цетињу и Сплиту са истим задацима основана главна аграрна повереништва која су била изједначена са аграрним дирекцијама.¹¹

Аграрне дирекције су биле извршни органи Министарства за аграрну реформу за подручја за која су образоване. Вршиле су функцију надзорних органа над радом жупанијских аграрних уреда са својих подручја надлежности. Аграрне дирекције су имале задатак да извршавају послове око поделе земље, колонизације, доделе земље добровољцима као аграр-

⁹ *Службене Новине Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца* бр.36 од 18. фебруара 1920. године.

¹⁰ Изменама и допунама ове Уредбе које су уследиле 1921. године у оквиру Министарства за аграрну реформу формирано је још једно одељење које се бавило пословима колонизације.

¹¹ Ђ. Богојевић, *Аграрна реформа*, Јубиларни Зборник живота и рада Срба, Хрвата и Словенаца 1918-1928, Београд 1928, I, 314.

ним интересентима и да контролишу вршење државног надзора и државне управе над земљиштима великих поседа. У делокруг њихових послова улазило је и израђивање нацрта и предлога у пословима аграрне реформе као и старање о унапређивању земљорадње. Аграрне дирекције су решавале по жалбама против одлука жупанијских аграрних уреда. Против одлука аграрних дирекција незадовољно лице је могло да изјави жалбу Министарству за аграрну реформу које је било последња инстанца.¹²

Жупанијски аграрни уреди били су извршни органи аграрних дирекција. Представљали су првостепене органе за вршење свих послова спровођења аграрне реформе осим послова који су били нарочитим прописима стављени у надлежност виших инстанци. Жупанијски аграрни уреди су имали задатак да доносе одлуке у погледу спровођења аграрне реформе, сређују потребан статистички материјал и воде евиденцију експроприраних делова великих поседа и упућују аграрној дирекцији своје предлоге за дефинитивну разделебу земље и колонизацију. На челу жупанијског аграрног уреда стајао је жупанијски аграрни повереник, а на челу аграрне дирекције аграрни директор.¹³

Почев од фебруара месеца, у току 1920. године су, сходно наредбама министра за аграрну реформу, изабрани нови аграрни одбори у Хрватској, Славонији, Међумурју, Словенији, Банату и Бачкој. Дужност општинских, котарских и жупанијских аграрних одбора као саветодавних органа у поступку спровођења аграрне реформе била је да испитају, у што краћем року, тачност пописа земљорадника састављеног према прописима *Наредбе* од 10. априла 1919. године. Стари одбори су били распуштени зато што приликом њиховог формирања нису била у потпуности поштована правила *Наредбе* која су се односила на поступак избора одборника. Наиме, у пролеће 1919. године када су аграрни одбори конституисани било је, с обзиром на стање на селу, односно незадовољство сељака, важно што пре започети са поделом земљишта. Новоизабрани аграрни одбори требало је да имају мандат од годину дана. Међутим, мандат им је био прећутно продужен све до 1924. године када је министар донео решење о њиховом распуштању. Установа аграрних одбора је имала сврху да обезбеди утицај представника народа на спровођење аграрне реформе.¹⁴

Министарски савет је 14. јануара 1925. године донео Решење о укидању аграрних дирекција у Љубљани, Загребу и Београду (Новосадска) и

¹² Б. Лекић, *Аграрна реформа и колонизација у Југославији 1918-1941*, Београд 2002, 72-74.

¹³ *Наредба Министра за аграрну реформу о устројству Аграрне Дирекције у Новом Саду*, АР-I, 215.

¹⁴ Ј. Деметровић, *Аграрна реформа и демократска странка*, Загреб 1920, 18-21.

главних повереништава у Скопљу, Цетињу и Сплиту. Решењем је било предвиђено и укидање жупанијских аграрних уреда. Због различитих прилика на подручјима надлежности појединих дирекција, било је прописано да за територију дотадашњих аграрних дирекција у Љубљани, Загребу и Београду срески поглавари постају прва инстанца за све послове индивидуалне поделе и обраде земљишта. Срески поглавари су у Решењу дефинисани као извидни, расправни и извршни органи обласног великог жупана као и министра за аграрну реформу у свим пословима спровођења аграрне реформе и колонизације. Обласни велики жупан је представљао прву инстанцу у предметима установљавања максимума и супермаксимума за велике поседе, те одвајања земљишта за сврхе аграрне реформе по закону о издавању земљишта великих поседа аграрним интересентима. Обласни велики жупан је био друга и последња инстанца на територији своје надлежности за послове у којима је срески поглавар био прва инстанца.¹⁵

За територију надлежности аграрне дирекције у Сарајеву обласни велики жупан био је прва инстанца када се радило о пословима спровођења аграрне реформе, док су срески поглавари били његови извршни органи. За територије надлежности главних повереништава у Скопљу, Цетињу и Сплиту обласни велики жупан био је првостепени орган за све послове спровођења аграрне реформе и доделе земљишта аграрним интересентима. Министар за аграрну реформу је представљао другостепени орган у свим предметима спровођења аграрне реформе и колонизације у којима је обласни велики жупан био првостепена инстанца.¹⁶

У решењу је било прописано да би дотадашња аграрна администрација требало да престане са функционисањем 30. априла 1925, а да нови аграрни органи следећег дана 1. маја исте године почну са радом. Међутим, министар за аграрну реформу је 7. априла 1925. године поднео реферат Министарском савету у ком је затражио да се ликвидација аграрне дирекције у Сарајеву, жупанијских аграрних уреда у Новом Саду, Великом Бечкереку, Вршцу и Вуковару и Главног повереништва у Скопљу одложи до 31. октобра 1925. године. Као разлог је навео постојање специјалних прилика на подручјима надлежности наведених аграрних органа у пословима спровођења аграрне реформе и колонизације. Разлог за одлагање ликвидације аграрне администрације на појединим подручјима свакако треба тражити у немогућности завршавања предвиђених пос-

¹⁵ Решење Министарскога Савета Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца Бр.1046 од 14. јануара 1925. године о ликвидацији аграрних дирекција (Главних повереништава) и њима подређених органа, АР-II, Загреб 1925, 383-387.

¹⁶ Исто, 384-385.

лова. Министарски савет је, на истој седници, овластио министра за аграрну реформу да спроведе ликвидацију аграрних органа и пре наведеног рока уколико за то буде могућности.¹⁷

Са образложењем да се на територији аграрне дирекције у Загребу и Љубљани, те жупанијског аграрног уреда у Осијеку нису могле обавити потребне предрадње за ликвидацију аграрне администрације, министар за аграрну реформу је 1. маја 1925. године затражио одлагање њиховог укидања. Министарски савет је усвојио реферат министра за аграрну реформу и одложио ликвидацију наведених аграрних органа до 31. октобра исте године.¹⁸

Ликвидација старе аграрне администрације одлагана је још два пута. Најпре, до 31. октобра 1926, а потом до 31. октобра 1927. године са образложењем да је утврђена целисходност њеног даљег функционисања. Након што је истекао последњи рок за ликвидацију аграрне администрације, она је прећутно задржана све до завођења Шестојануарске диктатуре када је укинута Министарство за аграрну реформу. Компетенције овог министарства пренете су на Министарство пољопривреде које је у одређеној мери реорганизовано како би могло да преузме координирање послова спровођења аграрне реформе и колонизације.¹⁹

*

* *

Период првих десет година постојања заједничке југословенске државе, у којем је њен званичан назив био Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца, карактерише постојање разгранате организационе структуре која је пред собом имала сложен и одговоран задатак спровођења аграрне реформе.

За релативно кратко време створена је сложена администрација сачињена од оперативних органа задужених за рад на „терену“ и оних који су координирали спровођење аграрне реформе, припремали потребне правне акте и решавали жалбе незадовољних аграрних интересената.

Аграрна администрација је имала широке ингеренције у вези са спровођењем аграрне реформе, те је у великој мери утицала на њен ток и

¹⁷ АР-II, 395.

¹⁸ АР-II, 396.

¹⁹ С. Живков, *Аграрно законодавство Југославије 1918-1941 социјални основи*, Нови Сад 1976, 76.

обим. Томе је, међутим, доприносила и непрецизност правних прописа који су се односили на извођење реформе. Многи савременици су апарат за организацију и спровођење аграрне реформе оцењивали као бирократски и приписивали му одговорност за њен спори ток. Отуда и тежње, средином периода посматраног у раду, да се постојећи органи аграрне реформе укину, а да њихов посао преузму органи који би у организационом смислу били једноставнији па самим тим и ефикаснији.

Ликвидација разгранатог система органа за спровођење аграрне реформе више пута је одлагана на иницијативу надлежног министра, а уз одобрење владе. Очигледно није било једноставно, а ни политички опортуно, укидањем органа који су решавали бројне захтеве и жалбе аграрних интересената, додатно успорити ионако осцилирајући ток реформе.

Након што је истекао и последњи постављени рок за ликвидацију аграрне администрације, она је прећутно задржана све до завођења диктатуре краља Александра Карађорђевића 6. јануара 1929. године. Диктатура је донела промене у организацији државне управе па тако и у систему органа задужених за спровођење аграрне реформе и колонизације.

*Gordana Drakić L.L.M Assistant
Novi Sad School of Law*

Organization of execution of democratic land reform in Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes

Abstract

Agrarian issue in Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes was complex and one of the most important issues in the state. Complexity of agrarian relations and revolutionary mood in villages among the peasants were the reasons which justified taking actions to organize and carry out democratic land reform in Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes.

The subject of this paper is arising of administration which was responsible for organization and execution of democratic land reform in Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes.

The author explains the legal regulations which were foundation for accurate functioning of the agrarian administration. The author also points out to the reasons which initiate the changes of agrarian administration.